

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CANTABRIA

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cantabria

En el período cubierto por esta crónica y por lo que respecta a la región cántabra, se ha tenido conocimiento de las siguientes sentencias de interés ambiental:

— STSJ de 18 de julio de 2013 (evaluación ambiental de plan parcial). La Sala concluye que debe someterse a evaluación ambiental un plan general que fue aprobado inicialmente en dos ocasiones sucesivas, pues, aun cuando en la primera de ellas no fuera aplicable todavía la normativa que exigía dicha evaluación, sí lo era en la segunda ocasión y entre ambas existían diferencias sustanciales. Recuerda, además, que la evaluación de planes y programas no excluye la evaluación del impacto ambiental de los proyectos concretos que se lleven a cabo en el marco de aquellos.

— STSJ de 22 de julio de 2013 (acería Global Steel Wire, S. A.). La Sala considera ajustado a derecho el requerimiento efectuado a una empresa a fin de que proporcionara información (valoración de riesgos ambientales) sobre los efectos sobre el suelo de las actividades de su proceso productivo (materias primas consumidas o almacenadas, caracterización y volumen de residuos generados) con el propósito de valorar la necesidad de llevar a término una investigación de la situación de aquel, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, que establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo, señalando que los estándares y niveles genéricos de referencia que contiene no son valores de intervención y que su superación no conlleva necesariamente la obligación de restaurar o sanear el emplazamiento, pero sí la de llevar a cabo un estudio de evaluación de riesgos.

— STSJ de 6 de septiembre de 2013 (campanas de Esles). Desestima un recurso contra la Ordenanza sobre protección del medio ambiente contra emisión de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Santa María de Cayón. El recurrente consideraba que los niveles de ruido tolerados por esta ordenanza, particularmente en lo que respecta a los tañidos de las campanas de una iglesia del municipio, infringían los objetivos mínimos de calidad acústica previstos en la legislación estatal (Ley del Ruido y RD 1367/2007). La Sala no considera que sea así.

— STSJ de 21 de octubre de 2013 (modificación de autorización ambiental integrada SNIACE). Se impugna la modificación de oficio de la autorización ambiental integrada para el conjunto de instalaciones que constituyen una planta de cogeneración con capacidad de 136 MW de potencia térmica y de la declaración de impacto ambiental para una depuradora de aguas residuales con una capacidad de tratamiento de 34.000

m³/día. La Sala considera suficientemente motivada la resolución impugnada y aplicable la normativa regional (el Decreto 47/2009, de 4 de junio, sobre vertidos desde tierra al litoral cántabro, que establece los límites para vertidos, los objetivos de calidad y los métodos de análisis) por cuanto entró en vigor después de la concesión de la autorización ambiental integrada inicial y se trataba de una modificación o revisión de esta, por lo que desestima el recurso contencioso-administrativo.

— STSJ de 15 de noviembre de 2013 (balsa depuradora SNIACE). Se desestima el recurso interpuesto contra la resolución administrativa que autorizaba la construcción de una balsa en una estación depuradora únicamente para fines de emergencia, sin que pudiera tener también uso como medio de regulación de los vertidos. La mercantil reclamante cuestionaba, además, la técnica de impermeabilización que se le exigía, pues insistía en que la propuesta era la mejor disponible y que, de no autorizarse, se estaría infringiendo el principio comunitario que obliga a utilizar siempre las mejores técnicas.

— STSJ de 18 de noviembre de 2013 (Centro de Arte Botín). La Sala resuelve el recurso planteado por varias asociaciones —Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA), Asociación Ecologistas en Acción, Asociación para la Defensa y Conservación del Patrimonio de Cantabria, Asociación para la Conservación de la Arquitectura Tradicional en el Litoral de Cantabria— contra el Decreto del Gobierno de Cantabria de 17/2012, de 12 de abril, que aprobó la modificación puntual núm. 9 del Plan Especial del Sistema General Portuario del Puerto de Santander, reordenándolo con el fin de posibilitar la construcción de un centro de arte contemporáneo, promovido por la Fundación Marcelino Botín Sanz de Sautuola y López, cuya ubicación, en un espacio tradicional de los muelles urbanos santanderinos, ha sido motivo de no poca polémica.

Los recurrentes solicitaban la nulidad de dicho Decreto y de los actos derivados de este (la concesión administrativa para la ocupación del espacio portuario y la licencia de obras, otorgadas para la construcción del centro) por los siguientes motivos: (i) ilegalidad del procedimiento seguido porque una modificación de tal entidad debería haberse efectuado mediante una revisión general del citado Plan Especial (no por una simple modificación puntual) y porque el establecimiento de usos urbanísticos no portuarios debe efectuarse por el Plan General de Ordenación Urbana (no por el citado Plan Especial); (ii) falta de motivación de la ubicación del uso cultural y de la edificación del citado centro; (iii) incompatibilidad del centro con las actividades,

instalaciones y construcciones que pueden autorizarse legalmente en el dominio público portuario; (iv) insuficiencia del informe de sostenibilidad ambiental; y (v) vulneración de los criterios legales de protección del entorno del conjunto histórico-artístico declarado del paseo de Pereda.

Por lo que respecta a la legitimación de las recurrentes, la Sala advierte, a la vista de sus objetos o fines sociales, que su actuación debe circunscribirse a la defensa y conservación de la naturaleza y del medio ambiente, el patrimonio cultural y la arquitectura tradicional del litoral y que “la actuación de una asociación ecologista frente a la Administración en su función planificadora es síntoma de un sistema saludable, en el que eventuales intereses generales más difusos o abstractos, como pueden ser los ecológicos y medioambientales, son defendidos frente a otros igualmente legítimos y generales como los económicos y urbanísticos”. Esto dicho, aclara que la acción ejercitada sería, además de la defensa de los intereses específicos que les son propios, la acción pública urbanística y recuerda que esta se limita a los extremos urbanísticos y al resultado del procedimiento de evaluación ambiental que ha servido de base a la modificación impugnada, pero que no existe acción pública en la defensa del dominio portuario en sentido estricto más allá de los aspectos urbanísticos y medioambientales interpretados en sentido amplio, que son sobre los que debe circunscribirse el objeto del recurso.

Sobre la idoneidad del Plan Especial para regular un uso no portuario, la Sala recuerda que en el espacio portuario existen zonas de interacción puerto-ciudad donde pueden realizarse los usos propios de esta (definidas mediante un instrumento específico —la delimitación de espacios y usos portuarios [DEUP]—), sean portuarios o no, y que en dicho espacio pueden confluir y han de articularse las competencias de distintas administraciones públicas, cuestión sobre la que se pronunció la STC 40/1998, de 19 de febrero (y, siguiéndola, la jurisprudencia del TS —por todas, la STS de 14 de diciembre de 2011—). Así, la DEUP es el “instrumento de delimitación del perímetro portuario, y tanto la ubicación del puerto como dicha delimitación deben ser decididas por el Estado en cuanto titular de la competencia sobre puertos de interés general y del dominio público que, como consecuencia del plan, quedara afecto al puerto”, pero el Plan Especial es el “verdadero instrumento para la ordenación urbanística del puerto”, siendo dicho instrumento —no el Plan General de Ordenación Urbana— el que permite “articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia

concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario”.

Partiendo de la idoneidad del Plan Especial para regular urbanísticamente ese espacio de interacción puerto-ciudad, el Tribunal se pregunta si la reordenación llevada a cabo tenía cabida como simple modificación singular de este o exigía su revisión general. La Sala recuerda que, pese a la vocación de duración indefinida de los planes, la legislación urbanística siempre prevé mecanismos para su adaptación, sea el de la revisión general, sea el de su modificación singular o puntual, para alteraciones de menor entidad. Y examinando los supuestos en los que, de acuerdo con la legislación urbanística autonómica y las determinaciones del propio Plan Especial, podía o debía procederse a la revisión general de esta (afectación de carácter general, alteración de las magnitudes básicas del Plan, cambios sustanciales en los usos básicos, alteración del esquema director del Plan), el Tribunal descarta su existencia y concluye, por ello mismo, que la alteración llevada a cabo (reordenación de dos muelles —Maura y Albareda— para facilitar el acceso de los ciudadanos al borde marítimo y albergar un nuevo equipamiento cultural) podía tener lugar por el procedimiento de modificación singular.

El Tribunal considera que la ubicación del uso y la edificación proyectados contaban con la motivación técnico-urbanística apropiada contenida en la Memoria de la que trae causa la disposición impugnada, y concluye, asimismo, que la ubicación de un equipamiento cultural no conculca el artículo 72.1 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Según este precepto, “en el dominio público portuario sólo podrán llevarse a cabo actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima”, siendo usos portuarios los comerciales, los pesqueros, los náutico-deportivos y los usos complementarios o auxiliares. Pero dicho precepto también advierte que en aquellos terrenos que no reúnan las características naturales propias del dominio público marítimo-terrestre y que, por la evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, “podrán admitirse también usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias, siempre que no se perjudique el

desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico”. Pues bien, la Sala considera que el espacio reordenado (por su pérdida de funcionalidad portuaria, por carecer de las características del dominio público marítimo-terrestre natural, por no comprometer las operaciones ni el desarrollo del puerto) encuentra encaje en el último supuesto indicado, por lo que, por lo tanto, no puede considerarse infringido el referido precepto.

También rechaza la Sala que el informe de sostenibilidad ambiental contenga errores metodológicos, ignore el impacto visual o las normas de aplicación directa sobre protección del entorno cultural y del paisaje contenidas en la LOTRUSCA, o no tenga en cuenta la incidencia en el tráfico rodado.

Y en cuanto a la vulneración de la protección del entorno del conjunto histórico-artístico declarado del paseo Pereda por el impacto visual del nuevo equipamiento cultural cuya ubicación autoriza la modificación impugnada, la Sala no considera vulnerado ningún precepto de la legislación urbanística ni de la legislación protectora del patrimonio cultural, por lo que concluye que dicho impacto se busca de forma deliberada y que el centro proyectado “estará en sintonía con otros grandes edificios del puerto (como el Club Marítimo, el edificio Siboney o la Escuela de Vela) sin llegar a trasgredir las prohibiciones legales impuestas por las normas de aplicación directa” de la LOTRUSCA y sin que se vulnere el entorno del conjunto histórico-artístico declarado del paseo Pereda.

— STSJ de 28 de noviembre de 2013 (minería en LIC Sierra del Escudo). Se estima el recurso interpuesto contra la autorización otorgada para ocupar temporalmente unos terrenos ubicados en un LIC con el fin de explotar una cantera porque en el lugar concreto de la ocupación no existía ningún “hábitat prioritario” a proteger. La Sala llega a la conclusión de que no es así y constata que no se ha hecho una evaluación ambiental adecuada, no se ha informado a la Comisión y se trata de un suelo rústico especialmente protegido, razones por las que anula la referida autorización sin considerar necesaria la presentación de la cuestión prejudicial propuesta por la empresa minera codemandada en los siguiente términos: “¿La presencia de un hábitat prioritario dentro de un lugar de interés comunitario determina que toda la superficie del LIC tenga la consideración de prioritario y, por tanto, en el mismo sólo puedan realizarse proyectos y actividades en atención a consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente o

bien, previa consulta a la comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden? ¿Es incompatible la actividad minera con cualquier especie/hábitat prioritario en todo caso o, habrá de ponderarse la compatibilidad de la explotación con la especie/hábitat prioritario y sólo en el caso de que el proyecto le afecte significativamente cabrá el mecanismo excepcional del apartado 4 del art. 6 de la directiva?”.

— STSJ de 2 de enero de 2014 (competiciones de pesca). La Sala considera ajustada a derecho la denegación del permiso solicitado por un club deportivo para celebrar una competición de pesca en el río Saja por no formar parte dicho club de la Federación Cántabra de Pesca y Casting.

— STSJ de 28 de enero de 2014 (Inventario de Árboles Singulares de Cantabria). La Sala confirma la resolución que denegó la inclusión de varias encinas en un inventario regional por considerar que no reunían las características físicas —de árbol excepcional— exigidas por la normativa reguladora de este.

— STSJ de 19 de febrero de 2014 (Normas Ambientales del Puerto de Santander). Se impugnan las Normas Ambientales del Puerto de Santander en lo que se refiere a los niveles ambientales mínimos exigidos para las operaciones de graneles sólidos agroalimentarios, con la consecuente prohibición de las operaciones que supongan un riesgo de impacto ambiental superior. La mercantil reclamante, concesionaria de la terminal de descarga de graneles, considera que dicha normativa es discriminatoria porque no se exige a todos los operadores que utilicen los mismos medios técnicos que se le exigen a ella. Pero la Sala desestima su recurso porque la normativa no impone el uso de medios concretos, sino el cumplimiento de unos niveles, sin que del hecho de que se le adjudicara la concesión por proponer determinados medios pueda seguirse la necesidad de que todos los demás cargadores utilicen esos mismos medios.

— STSJ de 12 de marzo de 2014 (gestión de residuos electrónicos). Estima parcialmente el recurso interpuesto contra una autorización para la implantación y gestión de un sistema integrado de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (SIG de RAEE). La asociación solicitante y destinataria de la autorización no estaba satisfecha con el contenido de esta (i) por excluir la existencia de los puntos de recogida voluntaria propuestos; (ii) por obligarla a atender a requerimientos de gestión de terceros *in limite*; (iii) por exigirle financiar los costes de gestión de residuos

desde el 13 de agosto de 2005; (iv) por obligarla a constituir fianza; (v) por obligarla a garantizar los objetivos medioambientales de recogida y gestión; y (vi) por confundir la ausencia de ánimo de lucro con la imposibilidad de obtener beneficios empresariales. La actora entendía que tales exigencias carecían de respaldo normativo por no hallarse previstas entre las obligaciones de gestión y financiación contempladas en el RD 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y gestión de sus residuos.

La Sala entiende que no se puede impedir al solicitante que desarrolle una red logística que, garantizando un servicio universal, se amplíe con otros puntos de recogida, siempre y cuando se identifiquen estos y esté contemplado su modo de financiación en función de la cuota de mercado que le corresponde. En razón de esta, precisamente, entiende que no puede imponérsele la obligación de atender los requerimientos de gestión de otros generadores de esta clase de residuos. También descarta que pueda exigirse la financiación de los costes de gestión de estos residuos con carácter retroactivo, porque, según lo dispuesto en el citado RD 208/2005, la obligación de los productores de establecer sistemas de gestión de los residuos de sus propios aparatos y de su financiación solo es exigible a partir del 13 de agosto de 2005. En cuanto a la obligación de cumplir los objetivos, la Sala considera que se le impone solo y únicamente en relación con la cuota de mercado que le corresponde y que, por lo tanto, recibe cobertura de la Ley 10/1998 y del RD 208/2005. Finalmente, en cuanto a la ausencia de ánimo de lucro, la Sala considera innecesario pronunciarse, pues la resolución impugnada únicamente exige que los beneficios derivados del ejercicio de la actividad por la asociación solicitante se destinen exclusivamente al cumplimiento de sus fines asociativos, sin que quepa en ningún caso el reparto entre sus miembros, todo ello de conformidad con lo previsto en la legislación de asociaciones.

— STSJ de 27 de marzo de 2014 (clausura de actividad minera tolerada sin licencia). La Sala confirma la legalidad de la orden de cese de una actividad extractiva que venía realizándose sin licencia y cuya legalización se había requerido y solicitado sin llegar a obtenerse, y recuerda que, según reiterada jurisprudencia (STS de 2 de octubre de 2000), “ni el transcurso del tiempo, ni el pago de los correspondientes tributos, ni la ignorancia o tolerancia municipal, pueden implicar actos tácitos de otorgamiento de licencia, siendo además de notar, que la actividad ejercida sin licencia

se conceptúa clandestina, no legitimada por el simple transcurso del tiempo [...] pudiendo ser acordado su cese por la autoridad municipal en cualquier momento”.